

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3073/2015. (IV. 23.) AB HATÁROZATA**bírói kezdeményezés elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Juhász Imre és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Salamon László, dr. Szalay Péter és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés a) pontjának „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról rendelkező 1989. évi XXXVI. törvény, vagy az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések orvoslásáról rendelkező 1990. évi XXVI. törvény alapján” szövegrésze alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést – az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

Indokolás**I.**

[1] 1. Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 1. § (1) bekezdés a) pontja meghatározott szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 17.M.3268/2014. számon folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] A bíróság előtt folyamatban lévő per tárgya az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2013. augusztus 21-én kelt másodfokú határozatának a bírósági felülvizsgálata, amely helybenhagyta az alperes 2013. július 24-én kelt első-

- fokú határozatát. Ez utóbbi döntés elutasította a felperesnek az egyes tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatás iránti igényét.
- [3] A támadott közigazgatási határozat alapjául szolgáló tényállás szerint a felperest a Székesfehérvári Járásbíróság 1966. december 22-én kelt ítéletével sokszorosítás útján elkövetett izgatás büntette miatt elítélte. A Járásbíróság ítétele a Székesfehérvári Megyei Bíróság ítéletével 1967. március 30-án vált jogerőssé.
- [4] A Székesfehérvári Városi Bíróság a rendszerváltást követően, 1992. augusztus 5-én kelt ítéletével a Székesfehérvári Járásbíróság és a Székesfehérvári Megyei Bíróság fent utalt döntéseit semmissé nyilvánította. A döntés az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény (a továbbiakban: 3. semmisségi tv.) 1. §-ára hivatkozott, amelynek értelmében semmissé kell nyilvánítani az ott meghatározott bűncselekmények miatt 1963. április 5. és 1989. október 15. között történt elítéléseket. Az izgatás a 3. semmisségi tv. 1. § c) pontjában szerepel.
- [5] Mindezeket követően a felperes 2013. július 11-én saját jogon járó juttatás iránti igényt terjesztett elő az alperesnél a Korm. r. alapján. Az igényt elutasító döntésben az alperes a Korm. r. 1. § (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozott, amely szerint nem jogosultak a juttatásra azok, akik esetében a korábbi ítéletet a bíróság a 3. semmisségi tv.-re hivatkozással nyilvánította semmisnek.
- [6] Az felperes kezdeményezte, hogy a bíróság indítványozza az Alkotmánybíróságnál a Korm. r. 1. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányossági vizsgálatát.
- [7] Az indítványozó bíró álláspontja szerint a Korm. r. 1. § (1) bekezdés a) pontjának „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról rendelkező 1989. évi XXXVI. törvény, vagy az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések orvoslásáról rendelkező 1990. évi XXVI. törvény alapján” szövegrésze ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a IV. cikk (4) bekezdésével.
- [8] Az alaptörvény-ellenesség indokaként az indítványozó bíró kifejti, hogy a Korm. r. támadott rendelkezése ésszerű indok nélkül különbözteti meg az egyes tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedett jogalanyokat, amikor a juttatást attól teszi függővé, hogy a szabadságelvonást az érintett mikor szenvedte el. Álláspontja szerint a juttatásra való jogosultság szempontjából irreleváns az, hogy az érintett szabadságát mikor vonták el, helyette annak van jelentősége, hogy azt milyen okból kellett elszenvednie.
- [9] Utal rá, hogy az Országgyűlés a rendszerváltás után három ún. semmisségi törvényt alkotott azért, hogy a kommunista diktatúra áldozatainak elégtételt szolgáltatson. Ezek: az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: 1. semmisségi törvény),

az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1990. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: 2. semmisségi törvény), valamint a 3. semmisségi törvény. A három jogszabály közül a Korm. r. támadott rendelkezése csupán kettőre hivatkozik, így csak az 1. és a 2. semmisségi törvények alapján megsemmisített ítéletekkel összefüggésben teszi lehetővé juttatás folyósítását, a 3. semmisségi törvény rendelkezése alapján megsemmisített ítéletekkel érintett személyek esetében nem.

- [10] Az indítványozó bíró úgy véli, ennek a különbségtételnek nincs ésszerű indoka, hiszen az 1963. után elítéltek is a diktatúra áldozatai. Álláspontjának alátámasztására hivatkozik az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Kpt.) rendelkezéseire, amelyek az 1939. március 11. és 1989. október 23. között elítélt valamennyi olyan személy számára előírnak kárpótlást, akiknek az ítéletét – a három közül bármelyik – semmisségi törvény alapján semmissé nyilvánították.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett kérdések tisztázása érdekében megkereste a Miniszterelnökséget vezető minisztert (a továbbiakban: Miniszter). Kérte, hogy tájékoztassa arról, milyen jogalkotói szándék vezérelte a jogalkotót akkor, amikor a Korm. r.-ben megállapított juttatásra jogosult személyek körét meghatározta, illetve annak szabályozását a Korm. r. módosításai során is következetesen fenntartotta, továbbá, hogy mi indokolja az indítványozó által kifogásolt különbségtelt.
- [12] A Miniszter válaszlevelében kifejtette, hogy a Korm. r.-ben a jogalkotó nem kárpótlást kíván nyújtani a kiválasztott jogosulti kör számára, hanem *ex gratia*, szociális jellegű juttatást biztosít. „A Korm. rendelet szabályozásának a célja abban áll, hogy az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény alapján kárpótlásra jogosultak köréből kiemelt egy adott sértetti kört, ezáltal azokat a személyeket részesítette nyugdíj-kiegészítő juttatásban, akik politikai okból zárt, tábor-szerű fogva tartás keretei között, szigorú fegyveres őrizet mellett szenvedtek el szabadságkorlátozást. [...] A Korm. rendelet megalkotásakor a jogalkotói szándék az volt, hogy erre a juttatásra azok az idős, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek váljanak jogosulttá, akik hazánk függetlenségéért és szabadságáért, illetve az ország demokratikus átalakításáért vívott küzdelemben szenvedtek el rendkívül súlyos hátrányt, s mintegy a kiszabott büntetés időtartamával is igazoltan áldozatvállalásuk messze túlment az állampolgári kötelességteljesítés elvárható mértékén.” A Miniszter válasza szerint a Korm. r. preambuluma is világossá teszi, hogy a juttatással a Kormány „az emberek

azon csoportjának az életkörülményein kívánt javítani, akik a legkeményebb elnyomás éveiben, az 1945 utáni közel két évtizedben szenvedtek el olyan sérelmet, amely a szenvedéseken – és ezek egészségügyi kihatásain – túl a hivatásukban, karrierjükben is visszavetette őket, ezért rendkívül alacsony nyugellátásban részesültek, ami anyagilag méltatlan életkörülményeket tett csak lehetővé számukra.”

- [13] A miniszteri válasz utal az Alkotmánybíróság 11/2003. (IV. 9.) AB határozatára, amely vizsgálatának tárgya szintén a támadott Korm. r. volt. Felhívja az alkotmánybírói határozat több megállapítását, különösen azokat, amelyek az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatás kapcsán tett.
- [14] Hivatkozik továbbá a Miniszter az Alaptörvény U) cikk (9) bekezdésére, amelynek értelmében „[a]z 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg.” Megjegyzi, hogy amennyiben a Korm. r. jogosulti köre az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt elítélt, később rehabilitált személyekkel kibővülne, azzal új jogosulti kör keletkezne, ami a meglévő kárpótlási jogcímek feltételrendszerének az átalakításával, közvetve késleltetné a kárpótlási folyamat lezárását.
- [15] A Miniszter álláspontja szerint a jogosulti kör bővítése nyomán előállhatna az a helyzet, hogy nyugdíj-kiegészítő juttatásban részesülnének mindazok, akik személyi kárpótlási törvény alapján már kaptak kárpótlást, vagyis egymás mellett létezne egy törvényi szintű szabályozás és egy kormányrendelet.
- [16] Végül utal rá a Miniszter, hogy a Kormány a Korm. r.-et saját (eredeti) jogalkotói hatáskörben adta ki, azzal összefüggésben egyedül az ország gazdasági helyzetére kellett és kell figyelemmel lennie annak eldöntésekor, hogy biztosítja-e, és ha igen, mely személyi körnek, a Korm. r.-ben szabályozott juttatást.

II.

- [17] Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.
- [18] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„IV. cikk (4) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

[19] 2. A Korm. r. érintett rendelkezései:

„1. § (1) Juttatásra jogosult az a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte vagy rokkant, ha

a) elítélése az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról rendelkező 1989. évi XXXVI. törvény, vagy az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések orvoslásáról rendelkező 1990. évi XXVI. törvény alapján semmis,

b) Magyarországon 1945. január 1. és 1953. december 31. között rendőrhatalom őrizet mellett munkatáborban fogva tartott volt, vagy

c) 1944. október 1-jét követően a Szovjetunióba kényszermunkára elhurcolták és egy évet elérő, illetőleg azt meghaladó szabadságvesztést vagy szabadságkorlátozást szenvedett el.

(1a) E rendelet alkalmazása során rokkant az a személy,

a) aki legalább 67%-os munkaképesség-csökkenést szenvedett,

b) aki legalább 50%-os egészségkárosodást szenvedett, vagy

c) akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján legfeljebb 50%-os mértékű.

(2) Ha a személyes szabadság megvonására, illetve korlátozására több alkalommal vagy különböző jogcímen került sor, valamennyi – az (1) és (3) bekezdésben meghatározott – időtartamot egybe kell számítani.

(3) Az időtartam számításakor az (1) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott időtartamhoz hozzá kell számítani azt az időtartamot is, amely alatt a juttatásra jogosult személyt

a) az (1) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott célból őrizetbe vették, akkor is, ha szabadságelvonásra nem került sor,

b) az 1956. évi 31. törvényerejű rendelet alapján közbiztonsági őrizetben tartották.

2. § (1) Az 1. § (2) bekezdésének alkalmazása során nem lehet figyelembe venni a szabadságvesztésnek, illetve szabadságkorlátozásnak az a)–c) pontok szerinti időtartamát annál a személynél, akit

a) háborús és népellenes bűncselekmény miatt ítélték el és a büntetett előélet-hez fűződő hátrányok alól nem mentesült,

b) azért internáltak, mert a 3820/1945. ME rendeletben említett hitlerista (volksbundista, fasiszta, nyilas stb.) szervezetben vezető szerepet töltött be,

c) egyes köztörvényi bűncselekmények elkövetése miatt internáltak.

(2) Az (1) bekezdés c) pontjának alkalmazásánál köztörvényi bűncselekményeken a Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállításának 230., 231., 260., 302., 422., 438., 439., 440., 442., 447., 455., 459., 474. és 479. pontjában, valamint az 1950. évi 30. törvényerejű rendelet 57. §-ában, 59–60. §-ában meghatározott bűncselekményeket kell érteni.

(3) Nem jogosult juttatásra az a személy, aki

a) az államvédelmi szerveknek hivatásos állományú tagja volt,

b) karhatalmista volt,

c) az 1956-os forradalom és szabadságharc leverésében való részvétel miatt kitüntetésben részesült,

d) az 1956-os forradalom és szabadságharc leverésében önként vett részt.

e)

(4) Az (1)–(3) bekezdés kizáró rendelkezéseit a 4. §-ban meghatározott személyek esetében is alkalmazni kell.”

III.

[20] A támadott szabályozás a személyes szabadság megvonása vagy korlátozása miatti juttatásról szól. Miután a Korm. r. 8. §-a a juttatás fedezetéről úgy rendelkezik, hogy azt a központi költségvetés a Nyugdíjbiztosítási Alapnak megtéríti, az Alkotmánybíróság előkérdésként vizsgálta, hogy az Alaptörvény hatáskörkorlátozási klauzulájára tekintettel rendelkezik-e az ügyben hatáskörrel.

[21] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint: „(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi felteteleiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy

a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

[22] Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában foglalta össze a hatáskör-korlátozó klauzulával kapcsolatos gyakorlatát. Ebben kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság [...] „figyelemmel volt arra, hogy a hatáskörét korlátozó szabály a tárgykörazonosság ellenére céljában eltér az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b*) pontjában foglaltaktól. Az utóbbi rendelkezés a képviselő és a népszavazás viszonyát rendezi a népszuverenitás gyakorlásában. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése pedig az alkotmányossági vizsgálat alól tesz kivételt és zárja ki főszabályként az adott tárgyköröket az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható jogszabályok közül. Ezért a felsorolt határozatoknak a költségvetési törvény fogalmára vonatkozó értelmezése azzal irányadó, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következően a hatáskörkivételt megszorítóan kell értelmezni. Erre és az említett alkotmánybírósági határozatokra tekintettel a jelen ügyben megállapítható, hogy a költségvetésről szóló törvény tartalmára mint kizáró okra utaló résznek az az értelmezése követendő, amely szerint valamely költségvetésben szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségyszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. A költségvetés az állam gazdálkodásának éves terve, amely számos okból módosulhat (akár a Kormány, akár az Országgyűlés akaratából vagy ezektől függetlenül), vagy módosítható a költségvetést tartalmazó törvény módosítása nélkül is. [Lásd az 58/2007. (X. 1.) AB határozatot, ABH 2007, 676.] Ezért az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése sem általában a költségvetést, hanem az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *c*) pontjának végrehajtásaként megalkotott, a központi költségvetésről szóló törvényt védi.” {Indokolás [20]}

[23] A jelen ügyben érkezett bírói kezdeményezés a Korm. r. szerinti juttatási forma diszkriminatív jellegét állítja, az erre vonatkozó szabályozás nem tekinthető a központi költségvetési törvény fogalma alá tartozó rendelkezésnek. A központi költségvetésről szóló törvénynek egyedül a költségvetési előirányzatokat meghatározó, és az államszervezeten belüli pénzfelhasználási felhatalmazást tartalmazó törvény tekinthető. A Korm. r. értelemszerűen nem ilyen törvény, illetve jogszabály. Az állami kiadás jogcíme itt a Korm. r. személyi hatálya alá tartozók ellátásra való jogosultsága. A központi költségvetésről szóló törvény

jelen esetben az e kiadások fedezetéről szóló költségvetési előirányzat lenne. Az indítványozó azonban nem ennek a szabálynak a vizsgálatát kérte.

- [24] Az Alkotmánybíróság hatásköre tehát megállapítható, mert az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint a Korm. r. kifogásolt rendelkezései nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatásköréből kivett tárgyak közé.

IV.

- [25] Az indítvány nem megalapozott.

- [26] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

- [27] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíró olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kellene.

- [28] Ugyanakkor a bírói kezdeményezés csak részben felel meg az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek. Az indítványozó bíró ugyanis a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét érintő álláspontját csak az Alaptörvény diszkriminációt tilalmazó rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki. Az indítvány ugyanakkor nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésével, holott ezt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja előírja.

- [29] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének sérelmét állító részében – figyelemmel az Abtv. 64. § *d*) pontjára, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma miatt – visszautasította.

- [30] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata a bírói kezdeményezés azon állításán alapul, miszerint a Korm. r. támadott szabálya ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével. A bíró az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a kifogásolt rendelkezés a tárgybeli juttatás kifizetését csak azok számára

teszi lehetővé, akiknek az ítéletét az 1. vagy a 2. semmisségi törvény alapján nyilvánította a bíróság semmisnek, és elzárja ettől azokat, akik a 3. semmisségi törvény hatálya alá esnek.

- [31] 2.1. Az Alkotmánybíróság az indítványozó kifogásával összefüggésben áttekin-tette a rendszerváltást követően alkotott, a semmisnek tekintendő elítéléssel érintett személyek számára kompenzációt nyújtó jogszabályi rendelkezéseket.
- [32] Az Országgyűlés a rendszerváltás után három ún. semmisségi törvényt alkotott, amelyekben rendelkezett az 1945 és 1963 közötti törvénytörő elítélések, az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések, valamint az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról. A sérelmek orvoslására alkotott törvények kötelezően írják elő, hogy a semmisnek tekintendő elítéléssel érintett személyek kárpótlásáról külön törvénynek kell rendelkeznie. Az Országgyűlés a Kpt.-ben ennek megfelelően – figyelemmel a nemzetgazdaság teherbíró képességére – rendelkezett a politikai okból életüktől és szabadságuktól jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról. A Kpt. 1. §-a értelmében a kárpótlás a törvényben meghatározott esetekben azokat a személyeket, illetőleg hozzátartozóikat illeti meg, akiket 1939. március 11. és 1989. október 23. között az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak. A Kormány a 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendeletben kívánta továbbá rendezni a semmisnek tekintendő elítéléssel érintett személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetét. Esetükben ezért elrendelte a nyugellátás, korhatár előtti ellátás, szolgálati járandóság, rokkantsági ellátás, rehabilitációs ellátás, bal-eseti nyugellátás meghatározott szempontok szerinti felemelését.
- [33] A Kpt. és a 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet személyi hatálya valamennyi olyan személyre kiterjed, akiknek a korábbi ítéletét valamelyik semmisségi törvény alapján semmisnek nyilvánították. A támadott Korm. r. személyi hatályát szabályozó 1. § (1) bekezdése a) pontja a juttatásra jogosultakként az első és a második semmisségi törvény hatálya alá tartozókat nevesíti, azokat viszont nem, akiknek korábbi ítéletét a harmadik semmisségi törvény alapján semmisítették meg.
- [34] 2.2. Az Alkotmánybíróság korábban már több határozatban állást foglalt a múlt rendszerek sérelemokozásaival kapcsolatos kárpótlások kérdésében. A határozatok egy része a vagyoni (tulajdoni) sérelmekért járó kárpótlással kapcsolatos problémák alkotmányosságát vizsgálta [lásd pl.: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.;

27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88.; 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112. és a 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 143.].

- [35] Elsőként az 1/1995. (II. 8.) AB határozat alkotmányossági vizsgálata irányult nem vagyoni, hanem személyi sérelmekért járó kárpótlás kérdéseinek a rendezésére. A határozat a jogosultak körének meghatározásával összefüggésben a következőket rögzíti. „[N]ehézséget jelent a különböző személyi sérelemokozások között – akár a kárpótlás alapja szempontjából is – különböztetni, mert a különbségtételnek nincs jogi mércéje. A törvény [értsd: Kpt.] időbeli hatálya alá eső múlt rendszerek különböző politikai tartalmat és ideológiát képviseltek, ennek megfelelően a személyi sérelemokozások is különbözőfélék voltak és különböző okokból történtek meg. [...] Mivel a személyi sérelemokozásoknál az objektív szempontok megragadása alig lehetséges, a jogosulti csoportképzés alkotmányosságának a megítélése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés tesztjének alkalmazása is rendkívül összetett. [...] Tekintettel arra, hogy a kárpótlásra fordítható fedezet korlátozott, az ország gazdasági helyzete nem teszi lehetővé, hogy az állam a kárpótlásra jogosultak csoportjainak meghatározásánál minden sérelemokozásra tekintettel legyen.” A határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a múlt rendszerekben az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak személyi kárpótlásánál alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozó a kárpótlásra jogosultság megállapításánál a jogosulti, kedvezményezett körök ismérveit azonos, a csoportra különösen jellemző szempontok szerint a személyek egyenlő méltóságának tekintetbevételével, egységesen határozza meg.” (ABH 1995, 31, 42, 43.)
- [36] 46/2000. (XII. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság – visszautalva az 1/1995. (II. 8.) AB határozatban és a 22/1996. (VI. 25.) AB határozatban tett megállapításaira – „hangsúlyozta, hogy szemben a tulajdoni kárpótlással az államot az elmúlt rendszerek személyi sérelemokozásáért kárpótlási kötelezettség – a jogállami [A]lkotmányt megelőző kötelezettségvállalás hiányában – még részlegesen sem terhelte. [...] Az Alkotmánybíróság tehát a vizsgálat során mindig szem előtt tartotta, hogy az állam – az Alkotmány alapján – nem volt köteles az életüktől és a szabadságuktól megfosztottaknak kárpótlást adni. [...] Ha a törvényhozás viszont jogosultságokat állapít meg, a mindenkor szabályozás összefüggései alapján az alkotmányossági vizsgálat elvégezhető. [...] A fentiekből [...] következik, hogy amikor a 3.Kpt.-vel [értsd: Kpt.] kapcsolatban – akár a jogosulti kört, akár a juttatás mértékét illetően – a megkülönböztetés tilalma merül fel, akkor nem alapjogok, sőt meghatározóan nem is anyai

jogosultságok közötti megkülönböztetésről van szó, a megkülönböztetés a pozitív diszkrimináción belül marad, ezen belül vizsgálándó.” [ABH 2000, 353, 360–362.]

- [37] 2.3. A támadott Korm. r. egyes szabályait az Alkotmánybíróság a 10/2003. (IV. 3.) AB határozatában és a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatában vizsgálta.
- [38] A 10/2003. (IV. 3.) AB határozat rögzíti, hogy a Korm. r.-ben szabályozott juttatás és a Kpt.-ben meghatározott kárpótlás két különböző jogintézmény. A két jogszabály által érintett személyek köre ugyan részben azonos, a Korm. r. nem újabb kárpótlásról rendelkezik, hanem egy *ex gratia*, szociális jellegű juttatásról. „Az R. [értsd: Korm. r.] sem preambulumban, sem céljának meghatározásakor nem utal arra, hogy a jogalkotó újabb kárpótlást kíván nyújtani. A rendelet megalkotásának oka az volt, hogy a jogalkotó észlelte: az emberek egy különösen sokat szenvedett csoportja anyagilag méltatlan körülmények között él (nyugellátása általában rendkívül alacsony, melynek egyik oka maga az elszenedett sérelem, amely a szenvedéseken – és ezek egészségügyi kihatásain – túl a hivatásában, életpályáján is visszavetette az érintett személyt, másik oka a magas életkor stb.) és megnehezült életkörülményeiken kívánt a juttatással javítani. Nem a sérelemért nyújt kárpótlást tehát, hanem olyan juttatást ad, amelynek célja, hogy az érintettek életkörülményein javítson a jogalkotó”. (ABH 2003, 130, 134.)
- [39] A 11/2003. (IV. 9.) AB határozat megerősíti, hogy a Korm. r. „*ex gratia*, alapvetően szociális jellegű juttatást biztosít a jogosultaknak a múlt rendszerben politikai okból elszenedett szabadságelvonás miatt.” Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten megállapította, „hogy a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg a tekintetben, hogy biztosít-e egyáltalán valamilyen *ex gratia* juttatást, és ha igen, azt az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában biztosítja.” A Korm. r. szerinti juttatással összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a jogalkotó „szabadon dönt arról, hogy kíván-e bizonyos csoportokat szociális jellegű juttatásban részesíteni vagy sem. Mivel jelen esetben a Kormány nem jogszabályi felhatalmazás alapján, hanem saját hatáskörében, és nem kárpótlást, hanem egyfajta szociális jellegű juttatást nyújt, sem a korábbi kárpótlási törvények, sem saját korábbi döntései nem kötik oly módon, hogy az új juttatást egy az egyben annak a személyi körnek a részére kellene biztosítani, amely korábban – más jogszabály, így pl. a 3.Kpt. [értsd: Kpt.] alapján – már részesült hasonló juttatásban. A jogalkotó bevezethet újabb kritériumokat, megfelelő, ésszerű, nem önkényes indokok alapján különbséget tehet, vagyis kiválaszthat juttatásban részesülő

csoportokat. Ugyanígy bevezethet más kizáró okokat is, mint a korábbi jogszabályok. [...] A csoportképzés azonban nem lehet diszkriminatív, nem lehet önkényes, a megkülönböztetésnek – és így egyes érintetti csoportok kihagyásának – ésszerű indokai kell, hogy legyenek.” (ABH 2003, 153, 169.) A jogosulti kör meghatározásával összefüggésben az Alkotmánybíróság utalt döntésében a követőket tartotta továbbá szükségesnek rögzíteni. „A jogszabályok szükségszerűen mindig általános jelleggel szabályoznak [...]. Ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság követelményéből is következik. Az általános szabályozás következménye, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó valamely juttatás esetében valamely határt (pl. időbeli, jövedelem nagysága stb.) jelöl meg, vannak olyanok, akik e határhoz (bármelyik irányból) közel, illetve távol esnek. Azok számára, akik közel esnek a határhoz, de mégsem részesülhetnek a juttatásban, ez a szabályozási mód – érthetően – diszkriminatívnek tűnik. Az R1.-ben [értsd: Korm. r.-ben] meghatározott juttatás szociális jellegű, *ex gratia* juttatás, melyre senkinek sincs Alkotmányból fakadó alanyi joga. Így tehát ha az általánosan meghatározott jogosulti csoport adott szempontok szerinti meghatározásának ésszerű indokai vannak, a szabályozás nem diszkriminatív, nem alkotmányellenes az, hogy az emberek egyik csoportja részesül a juttatásban, míg egy másik, körülményeiben az előzőekhez nagyon hasonló csoport nem.” (ABH 2003, 153, 172–173.)

- [40] 3. Az indítványozó bíró kifogásait az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének megsértésére alapította.
- [41] Az alaptörvény-ellenesség indokaként az indítványozó bíró kifejtette, hogy a Korm. r. támadott rendelkezése ésszerű indok nélkül különbözteti meg az egyes tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedett jogalanyokat, amikor a juttatást attól teszi függővé, hogy a szabadságelvonást az érintett mikor szenvedte el.
- [42] 3.1. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés elsődlegesen az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt azon tételbe ütközik, amely szerint „a törvény előtt mindenki egyenlő”.
- [43] 3.1.1. Az Alkotmánybíróság legutóbb 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatában fejtette ki részletesen az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének értelmezésében kialakított gyakorlatát {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; lásd még 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése tartalmazza

az általános jogegyenlőségi szabályt, amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlő kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság. Valamely szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. A jogegyenlőség elve ugyanakkor nem bármifajta különbségtételt, hanem az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. A hátránnyal járó különbségtétel az általános mérce szerint akkor minősül önkényesnek, ha nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka.

- [44] A személyek közötti különbségtétel olyan módon is megvalósulhat, hogy a jogalkotó adott személyi kört a többiekhez képest előnyben részesít. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az ilyen, pozitív diszkriminációt jelentő intézkedés alkotmányosan akkor igazolható, ha célja az esélyegyenlőség elősegítése, megvalósítása.
- [45] Adott csoport előnyben részesítése nem feltétlenül jelent pozitív diszkriminációt. Ha a vizsgált szabály szempontjából nézve az előnyben részesített és a nem részesített személyek nem alkotnak homogén csoportot, nem egyenlő kezelésük nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Hiszen az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni. Ha viszont az előnyben részesített és az előnyben nem részesített személyek csoportja homogén, vonatkozásukban követelmény az egyenlő kezelés, a különbségtétel a pozitív diszkrimináción alapulhat. A vizsgálat során azon csoportok tekinthetők homogénnek, amelyek számára a szabályozási koncepció célja szerinti előny ténylegesen előnyt jelent.
- [46] Ez a fajta intézkedés nem gazdagítja az előnyben részesített személyek jogait, azonban elősegíti azt, hogy meglévő jogaikkal élni tudjanak. Így végső soron, az esélyek egyenlőségének biztosításával a jogegyenlőség megvalósulásához járul hozzá. A pozitív megkülönböztetés határa az esélyegyenlőség biztosítása és az alapjogok tiszteletben tartása. Ezen felül csak az követelhető meg, hogy a különbségtétel ne legyen önkényes. A pozitív diszkrimináció tehát akkor nem ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, ha a legitim célja annak garantálása, hogy egyes személyek azonos feltételek mellett, egyenlő esélyekkel élhessenek valamely alkotmányos joggal, és ezen személyek kijelölésének kellő súlyú alkotmányos indoka van.

- [47] 3.1.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Kormány az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján jogosult olyan előny biztosításáról rendelkezni az állampolgárok meghatározott körét érintően, amelynek célja az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás biztosítása. Az indítványozó nem a Kormány ezen felhatalmazását vagy az azon alapuló intézkedés – jelen esetben a juttatás – alaptörvény-ellenességét veti fel, hanem azzal összefüggésben a csoportképzés metódusát. Álláspontja szerint az alapul fekvő eljárás érintette és a hozzá hasonló helyzetben lévők az előnyben részesített személyekkel homogén csoportba tartoznak, ezért az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény értelmében egyenlő elbánás alá kellene esniük, azonos előnyökben kellene részesülniük. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott jogszabályi rendelkezést az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (4) bekezdése összefüggésében vizsgálta.
- [48] Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem hagyta figyelmen kívül azt a körülményt, hogy gyakorlatában az adott juttatási formát következetesen *ex gratia*, szociális jellegű juttatásnak minősíti, amelynek folyósítása az állam szuverén elhatározásán múlik. Az Alkotmánybíróság irányadónak tartja a konkrét juttatás kapcsán korábbi döntéseiben rögzített álláspontját, miszerint „a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg a tekintetben, hogy biztosít-e egyáltalán valamilyen *ex gratia* juttatást, és ha igen, azt az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában biztosítja.” (ABH 2003, 153, 169.) A jogalkotó szabadsága tehát a szempontok meghatározásában különösen nagy, ha a személyek adott körét *ex gratia* jellegű juttatás által kívánja esélyeik egyenlőségében előmozdítani. Olyan esetben, ha a jogosultak kiemelése egy szélesebb, egyéb juttatásra is jogosultak köréből történik, az egyenlő esélyek biztosítása legitim cél lehet. Az állami akarat érvényesítésének ugyanakkor a diszkrimináció tilalma szab kereteket. „A csoportképzés [...] nem lehet diszkriminatív, nem lehet önkényes, a megkülönböztetésnek – és így egyes érintetti csoportok kihagyásának – ésszerű indokai kell, hogy legyenek.” [11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 169.] Abban az esetben, ha *ex gratia* juttatások odaítélésekor tesz különbséget az állam a személyek egyes csoportjai között, a megkülönböztetés alkotmányosságának igazolásához elegendő azt kimutatni, hogy a különbségtételnek ésszerű indoka van, azaz nem minősül önkényesnek.
- [49] Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályhely megfelelőségét a Korm. r. 1. § (1) bekezdése egyéb rendelkezéseivel együttesen vizsgálta, mivel azok összességükben rögzítik a személyi hatállyal kapcsolatos alapvető rendelkezéseket. Megállapította, hogy a tárgybeli juttatás az előnyben részesített és az előnyben

nem részesített személyeknek egyaránt előnyt jelenthet, ezért csoportjaikat homogénnek kell tekinteni. Ebből fakadóan a juttatás az arra jogosultakat érintően pozitív diszkriminációt valósít meg. A megkülönböztetés alkotmányosságának igazolásához – mind a pozitív diszkriminációból, mind az *ex gratia* juttatás sajátosságaiból fakadó követelmények alapján – azt kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia, hogy a jogosult személyek kijelölésének van-e kellő súlyú alkotmányos indoka, az nem minősül-e önkényesnek.

- [50] Ez alapján úgy ítélte meg, hogy a személyi kör meghatározásában a konkrét juttatás vonatkozásában az érintett személyek által elszenvedett sérelem következtében kialakult hátrányos szociális helyzet olyan speciális jellemző, amely az érintetteket kiemelhetővé teszi az összes sérelmes személy köréből. A jelen esetben ilyen módon megvalósuló pozitív diszkrimináció legitim célja annak elősegítése, hogy a Kpt. alapján kárpótlásra és a 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet alapján nyugellátásra vagy egyéb, ott megjelölt juttatásra jogosultak közül azok az idős, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy rokkant személyek részesüljenek nyugdíj-kiegészítőjuttatásban, akiknek a szociális helyzete különösen hátrányos. A jogalkotó tehát az esélyek egyenlőségét az érintett személyek életkorára és szociális helyzetére figyelemmel kívánta elősegíteni, mivel észlelte, hogy anyagilag különösen méltánytalan, megnehezült körülmények között élnek. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a Kormány milyen szempontok szerint határozta meg a juttatásra jogosultak körét, nem alkotmányossági kérdés, így ezen szempontok helyességének a megítélésére nem jogosult. Vizsgálata arra irányulhat, hogy a jogosultak kiválasztására, a szempontrendszer alkalmazására az Alaptörvény követelményeivel összhangban került-e sor.
- [51] Az Alkotmánybíróság szerint a Korm. r. 1. § (1) bekezdésében a jogalkotó a jogszabály megalkotásához kapcsolódó széleskörű felhatalmazás birtokában, azonos módon alkalmazott szempontok szerinti, ésszerű különbségtételt alkalmazva határozta meg a juttatásra jogosult személyek körét. A Korm. r. 1. § (1) bekezdés a) pontja ezért nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti általános jogegyenlőség követelményével.
- [52] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy – figyelemmel az *ex gratia* juttatás odaítélésben érvényesülő döntési szabadságra – az sem ütközne az Alaptörvény XV. cikk (1) és (4) bekezdésébe, vagyis nem valósítana meg indokolatlan pozitív diszkriminációt, ha a tárgyalt juttatást a Kormány mindhárom semmisségi törvény személyi hatálya alá tartozónak biztosítaná. Egy ilyen intézkedés ugyanis a juttatást valamennyi olyan személy számára elérhetővé tenné, akiknek az intézkedés koncepciója szerinti előny ténylegesen előnyt

jelenthet. Megkülönböztetésről akkor, ha a szabály célja szerinti homogén csoportra a szabály egyenlően érvényes, nem lehet beszélni.

- [53] 3.2. Az indítványozó bíró szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből fakadó követelményeknek sem felel meg, mert az elmúlt politikai rendszerek sérelmeit elszenvedett személyek körében indokolatlanul tesz különbséget a hátrány elszenvedésének időpontja – vagyis „egyéb helyzet” – alapján.
- [54] 3.2.1. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatát legutóbb szintén a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatban erősítette meg (Indokolás [27]–[29]); {lásd még 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [37]–[43]}. Ezen gyakorlat értelmében az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza.
- [55] Az alkotmányos szabály szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulat nyújt garanciát arra, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokkal döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket, illetőleg ezek személyek csoportjait se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. „Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak.” (3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27])
- [56] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tehát egy nyílt felsorolást tartalmaz, amely ugyanakkor nem bővíthető korlátlanul. „Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítélettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.” (3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27])

- [57] Következtes az Alkotmánybíróság álláspontja abban is, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalma nem kizárólag az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokra, hanem a teljes jogrendszerre kiterjeszhető. „Ez abból adódik, hogy a diszkrimináció tilalma valójában az alaptörvényi szabályban megjelölt, az emberek önazonosságát, identitását megtestesítő tulajdonságok szerinti megkülönböztetést, vagyis a diszkriminációt tilalmazza. Ebből az is következik, hogy az ilyen különbségtétel érvényességét és igazolhatóságát az Alkotmánybíróságnak az alapjogok és nem alapjogok tekintetében egyaránt különleges szigorúsággal szükséges vizsgálnia {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [28]; lásd még: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]}.
- [58] 3.2.2. Az indítványozó bíró kifogása szerint a Korm. r. támadott rendelkezése indokolatlanul tesz különbséget azon személyek körében, akik esetében a korábban kiszabott büntető ítéletet valamely semmisségi törvény alapján nyilvánították semmissé. Álláspontja szerint a különbségtétel alapja az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében vett „egyéb helyzet”. Egyéb helyzet alatt pedig az indítványozó a sérelemokozás vonatkozásában azt érti, hogy az adott sérelem mikor következett be.
- [59] A támadott jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy abban a jogalkotó valóban kijelölt egy meghatározott időintervallumot az elmúlt politikai rendszerek időszakából. A Korm. r. rendelkezéseiben ugyanakkor a jogalkotó az érintetti kör vonatkozásában egyéb szempontokat is rögzített, amelyeket összevetve megállapítható, hogy az intézkedés tekintetében lényegi és meghatározó csoportképző ismérv a sérelem következtében kialakult hátrányos szociális helyzet. Ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy valamely múltban elszenvedett sérelemből fakadó hátrányos helyzet, illetőleg az azon alapuló megkülönböztetés értelmezhető-e az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése által védett „egyéb helyzet” fordulat keretében. Az értelmezési gyakorlatot a konkrét helyzetre alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította: a másokkal közösen elszenvedett valamilyen sérelem eredményeként jelentkező hátrányos szociális helyzet nem tekinthető olyan lényegi tulajdonságnak, amely az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében vett „egyéb helyzet” lehetne. Nem minősül ugyanis olyan eredendő és megváltoztathatatlan tulajdonságnak, amely az egyén önazonosságának elválaszthatatlan részét képezné, és aminek következtében a személyek érintett csoportjának társadalmi előítéletekkel, kirekesztéssel, más

indokolatlan és folyamatos hátránnyal kellene szembe nézni. Ezért a Korm. r. támadott 1. § (1) bekezdés a) pontja nem valósít meg olyan különbségtételt, amely ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével.

- [60] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a Korm. r. 1. § (1) bekezdés a) pontjának „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról rendelkező 1989. évi XXXVI. törvény, vagy az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések orvoslásáról rendelkező 1990. évi XXVI. törvény alapján” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést ezért elutasította.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [61] Támogatom a határozat érdemi részét, de az indokolásban az Alaptörvény diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésének parttalaná tágítását – mint már többször kifejtettem – nem tudom elfogadni (lásd az Indokolás IV. részének 3. pontját, Indokolás [40]–[59]). Ez a rendelkezés az Alaptörvény XV. cikkének első két bekezdésében található, mely a diszkrimináció tilalmának alapjait lefekteti, és a cikk következő három bekezdése ezt részletezi azzal, hogy a (3) bekezdés kiemelten megismétli a nők és a férfiak egyenjogúságát, a (4) és az (5) bekezdés pedig néhány társadalmi csoport és intézmény számára a fokozott sérülési lehetőségük miatt külön intézkedéssel pozitív diszkrimináció

lehetőségét fekteti le. A diszkrimináció tilalmának alapját azonban az első két bekezdés rögzíti, és így csak együtt lehet e tilalom értelmét pontosan feltárni.

[62] A XV. cikk (1) bekezdése kimondja a törvény előtti egyenlőséget, amely a felvilágosodás folyamán az addigi származási, vallási, vagyoni, születési, családi jogállási, nemzeti hovatartozási szempontok szerinti egyenlőtlenséggel szemben jött létre. Mivel azonban az elmúlt kétszáz évben már bővültek az embernek azok az általa változtathatatlan alapvonásai és személyiségének tartós jellemzői, melyekben a különbségeket a társadalmi közvélemény elfogadja, ezért ma már nem elégséges pusztán rögzíteni a törvény előtti egyenlőséget, hanem ennek tartalmát pontosítani szükséges. Ezt teszi a cikk (2) bekezdése, és miután az (1) bekezdés deklarálta a törvény előtti egyenlőséget ez a bekezdés rögzíti, hogy ezt az egyenlőséget az alapvető jogok vonatkozásában követeli meg, és részletesen felsorolja, hogy mely szempontok szerinti megkülönböztetéseket tilt meg. Ezek fedik a felvilágosodás idején a törvény előtti egyenlőség elvével együtt létrejött megkülönböztetések tilalmát, de ezeken túl néhány más szempontot is bevesz ez a felsorolás. Így előírja, hogy az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül kell biztosítani fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra és vagyoni helyzetre tekintet nélkül. Ezek az ember megváltoztathatatlan tulajdonságait jelentik, vagy személyiségének és körülményeinek azokat a tartósabb jellemzőit, melyek egy szabad társadalom működése szempontjából a tolerálást és a szabad megnyilvánulást követelik meg. Ám mivel ilyenekhez hasonló további jellemző is felmerülhet, az alkotmányozó követte azt a bevett szövegezési szokást, hogy egy nyitottságot hagyott a felsorolásban, és az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az „*ejusdem generis*” értelmezési kánon szerint az „egyéb” szó természetesen nem tetszőleges nyitottságot iktatott be ide, hanem csak olyan bővítést enged ez meg, amely a felsoroláshoz hasonló szempontot hoz be. Vagyis az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira, vagy a személyiség tartós elemére vonatkozhat a kitérés is. Ennek révén, miközben a mindenkor demokratikus kormánytöbbség törvényhozása az állampolgárok milliói szavazata alapján a politikai céljait tetszés szerint ültetheti át törvényekbe, és egy sor szempontból megkülönböztetéseket tehet embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények, lakóhely, stb. szerint, addig az Alaptörvényben foglalt diszkrimináció tilalma megálljt parancsol ennél, és az alapvető jogok vonatkozásában illetve a felsorolt emberi alaptulajdonságbeli különbségek-nél megtiltja minden politikai erőnek, hogy a törvényhozási többséggé válva politikai céljait ezekbe ütköző megkülönböztetésekkel próbálja megvalósítani.

Ennek révén egyrészt működni tud a politikai pluralizmus adta váltógazdaság számára a szabadság a más és más megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítására, és a mindenkori kormánypártváltással új megkülönböztetésekre és tagolásokra épített politikák megvalósítása, másrészt a váltógazdaságon felül álló alkotmányos keret érinthetlensége is biztosítást kap: az alapvető jogok és az ember alapvető tulajdonságai tekintetében egyetlen törvényhozási többség sem hozhat létre megkülönböztetéseket.

[63] Ezzel az értelmezéssel szemben azonban a hazai alkotmánybíráskodás – különösen az első időszakának aktivista (alkotmánytól elszakadó) éveiben – egy sor tágitást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán, és a legmélyebben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. Ezen túl a felvilágosodásban kialakult alapvető szempontokon túl bármely szempontból való megkülönböztetést az embercsoportok, foglalkozási ágak, intézmények, stb. között úgy fogott fel mint a diszkrimináció tilalmába ütközőt. Az utóbbi időben ez egy olyan elnevezést kapott, hogy ez az „általános egyenlőségi jog”, és alkalmanként hozzátételre kerül az ezekre vonatkozó alkotmánybírói határozatokban – mint itt is –, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóság-sértést úgy kitágították – az eredeti megalázás tilalma helyett –, hogy ebbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírói többség ennek akar felfogni. Ebben a felfogásban ugyanis az emberi méltóságot az sérti, ha egy megkülönböztetés – bármely – önkényes és nem ésszerű. Ennek eldöntésére azonban nincsenek objektív szempontok, és a mindenkori alkotmánybírói többség véletlen állása dönti el, hogy mikor tekint egy megkülönböztetést ésszerűnek, és így nem önkényesnek, vagy éppen fordítva – szemben azzal, ha az emberi méltóság sérthetlenségét a megalázás tilalmával azonosítjuk, mert erre az elterjedt társadalmi konszenzusok többé-kevésbé határozott mércéket adnak.

[64] A diszkrimináció tilalmának ezzel a kitágításával az Alkotmánybíróság óriási módon kiterjesztette a demokratikus törvényhozás felett az ellenőrzését, és ezzel a milliók által választott törvényhozási többség helyett néha egy vagy kétfős alkotmánybírói többség tetszőleges döntése veszi át az ország sorsának meghatározását. Így ez amellest, hogy beleütközik a XV. cikk nyilvánvaló értelmébe – és így ez már nem értelmezést jelent, hanem az Alaptörvény félretételét –, még a demokratikus jogállami rendszerünk alapjait is sérti. Látni kell még, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek aktivista kitágításai, mint ez is, nemcsak azt hozzák magukkal, hogy az Alkotmánybíróság mértéktelen módon megnöveli ezekkel a törvényhozás ellenőrzésének a terjedelmét, hanem ezzel létrehoz

a mindenkori ellenzék soraiban és mögöttes szellemi táboraikban egy olyan várakozást, amely a kormánytöbbség törvényeinek sűrű megsemmisítésére irányul. Egy olyan alkotmánybírói többség, amely döntéseiben és érveléseiben fenntartások nélkül elfogadja a hazai alkotmánybírói gyakorlatban eddig létrehozott aktivista döntési formulákat – melyekből a törvények tucatjai megsemmisítésének kellene következnie –, ám csak a legritkábban hoz ilyen megsemmisítéseket, óhatatlanul magára vonja az elfogultság nehezen kivédhető minősítését. Ára van tehát annak, ha a többség – sokszor jórészt a régi alkotmánybírói rutin bénító hatása miatt – nem kíván szakítani a múlt aktivista döntési formuláival.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

[65] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[66] Az alábbiakban kifejtett álláspontom szerint nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokolásával (I. rész), illetőleg az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó állásfoglalása indokaival (II. rész).

I.

[67] 1. Az 1989. október 23-án alkotmánymódosítással kihirdetett új Alkotmány a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító politikai átmenet elősegítése céljával fektette le ideiglenesnek szánt szabályait.

[68] A rendszerváltó erők politikai megosztottsága eredményeképpen az Alkotmány teljes egészében mellőzte a maga mögött hagyott politikai rendszer jogi minősítését, a jogállamiság hiánya folytán elkövetett politikai bűnök elítélését, illetőleg az áldozatokat az e bűnök miatt megillető erkölcsi és anyagi jóvátételt

biztosító törvények meghozatalára vonatkozó felhatalmazást. Ezt az alkotmányos hiátust jól tükrözte az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata is, amely alkotmányellenessé minősítette az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkötetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló törvényt, hátrányosan befolyásolva ezzel a rendszerváltozás utáni első Országgyűlésnek a szocializmus időszaka alatt törvénytelenül sérelmet szenvedett személyek politikai, erkölcsi és jogi elégtételben részesítésére irányuló törvényalkotási tevékenységét. Ennek, valamint a gazdasági eszközök szűkösségének betudhatóan az elítélések és egyéb törvénytelen szabadságelvonások erkölcsi és anyagi jóvátételét célzó jogalkotási folyamat töredezetté vált és szakaszokra bomlott, így három különböző időpontban az egyes feltételeket illetően is egymástól eltérő (*ex lege* automatikus, illetőleg konkrét semmisségi eljárás alapján történő mentesség és kárpótlás biztosítása) semmisségi törvények születtek.

[69] Az itt említett különbségek természetesen nem jelenthetik azt, hogy Magyarország 1963 és 1989 között bármely időpontban megfelelt volna a polgári demokráciákra és jogállamokra jellemző, egyrészt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménybe, másrészt az európai integráció (ekkor még Európai Közösségek) alapító szerződéseibe foglalt értékrendnek és követelményrendszernek. Tökéletesen bizonyítja ezt az 1989. évi Alkotmány preambulumból levezethető értelmezésen túlmenően a 3. semmisségi törvény preambulumban megfogalmazott jogalkotói beismerés is („1963 után is változatlanul hatályban maradtak azok az állam és közrend elleni bűncselekményeket megállapító rendelkezések, amelyek alapján olyan ítélezési gyakorlat érvényesült, mely egyrészt ellentétben állt az akkor hatályos Alkotmányban rögzített alapelvekkel, másrészt ellentétes volt az emberi jogokra vonatkozó általánosan elismert elvekkel és szabályokkal, valamint a társadalom erkölcsi értékrendjével.”)

[70] 2. Az ezredforduló idején az 1. és 2. semmisségi törvény személyi hatálya alá tartozó, valamint az 1945 és 1963 közötti időszakban szabadságuktól törvénytelenül megfosztott, kétségtelenül súlyosabb politikai üldöztetést elszenvedő és áldozatot hozó nyugdíjas korba kerülő személyek egzisztenciális helyzete szükségessé tette számukra további anyagi juttatások szociális alapon történő nyújtását. Ennek az igénynek tett eleget a Kormány 2000-ben – az 1956-os forradalom és szabadságharc közelgő 45. évfordulójára tekintettel – akkor, amikor a 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelettel az érintettek részére *ex gratia* jelleggel havi kiegészítő juttatásról intézkedett. A juttatások összege egyrészt a szabadságkorlátozás időtartamához, másrészt a jutásban részesülő személy munkaképesség csökkenéséhez, illetve egészségkárosodásához igazodott.

- [71] A 3. semmisségi törvény hatálya alá tartozó személyek kizárása a juttatásokra jogosultak köréből az előző pontban vázolt jogi helyzetre tekintettel akkor nem volt alkotmányellenes, szükségességét pedig a gazdasági források hiánya indokolhatta.
- [72] 3. Az Alaptörvény hatálybalépését követően azonban az alkotmányos helyzet alapvetően megváltozott. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának negyedik és hatodik nagybekezdése ugyanis pótolta a rendszerváltáskor elmaradt alkotmányos mulasztást, a kérdéses időszak, az osztatlan kommunista diktatúra totalitárius politikai rendszerének jogi minősítésével, és a rendszer által elkövetett, el nem évülő embertelen bűnök elítélésével.
- [73] Az Alaptörvény hatálybalépése után tehát nem fogadható el egyetlen jogszabály, vagy jogszabályhely vizsgálatánál sem olyan alkotmányjogi megközelítés, amely a kommunista diktatúrát súlyosabb, illetőleg enyhébb időszakra osztja és ezáltal az emberi méltóságot sértő megkülönböztetést eredményez a diktatúra szabadság elvonással büntetett politikai áldozatai között. A jelen ügyben ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény negyedik és hatodik nagybekezdéseinél fogva 2012. január 1-jét követően mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn a Korm. r. (legutóbb 2013-ban módosított) 1. § (1) bekezdése tekintetében annyiban, amennyiben az továbbra is automatikusan kizárja személyi alkalmazási köréből a 3. semmisségi törvény hatálya alá tartozó áldozatokat.
- [74] A fentiek nem jelentik azt, hogy a hivatkozott jogszabályhely kibővítése a 3. semmisségi törvény potenciális személyi körével minden esetben azonos vagyoni elbánást kell hogy eredményezzen a jogosultak számára. A juttatás tényleges megadása, illetve mértéke tekintetében a jogalkotó méltányolható okból (pl. tényleges rászorultság vagy az elítélést követő huzamos magyarországi tartózkodás) differenciálhat a rendelet hatálya alá tartozó politikai áldozatok között.

II.

- [75] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdése szerinti hatáskör hiányát illetően álláspontom a következő.
- [76] Elméletileg a szóban forgó hatáskör korlátozó rendelkezés alkalmazása alkotmányosan megalapozott lenne, jóllehet a gyakorlatban aligha jelenthetne számottevő költségvetési kiadást a ténylegesen a 3. semmisségi törvény alapján megsemmisített ítéletekből eredeztethető juttatások kifizetése. (A leggyakoribb politikai célú elítélések feltehetőleg tiltott határátlépések miatt születtek ebben a korszakban, így a kiszabott büntetések tényleges végrehajtásra nem kerültek.

Emellett a hetvenes és nyolcvanas években elítéltek túlnyomó része leghamarabb 5–10 év múlva éri el a nyugdíjkorhatárt.)

- [77] Másrésztől viszont utalni szükséges arra, hogy az emberi méltóság sérelme folytán az Alkotmánybíróságnak akkor is érdemben vizsgálnia kellene a hasonló tárgyú alkotmányjogi panaszokat, ha a teljes ülés – az eddigi állásfoglalásától eltérően jelen bírói kezdeményezés tárgyában – az Alaptörvény 37. cikke (4) bekezdésének fő szabálya alkalmazhatósága mellett döntött volna.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

- [78] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [79] A határozat rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet.

- [80] 1. Azt az indokolási érvelést, amely a juttatás *ex gratia* jellegét kiemelve az érintett személyi körök eltérő szociális helyzetéből adódóan megengedhetőnek fogadja el a különbségtételt, elvi szinten el tudnám fogadni. A konkrét ügyben azonban ilyen eltérést nem látok kellően igazoltnak, ezért a határozat rendelkező részének 1. pontját, és a hozzá tartozó indokolási részt megalapozatlannak tartom.

- [81] 2. Az ügyvel kapcsolatos elvi alkotmányjogi kérdéseket illetően egyetértek a határozatnak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi szabály tartalmával kapcsolatban – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát is idézve – kifejtettekkel. Az Indokolás 3.1.1. pontjában (Indokolás [43]–[46]) megerősített értelmezés szerint a jogegyenlőség követelménye a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlő kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság.

Amennyiben valamely hátránnyal járó különbségtételnek nincsen tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, az ilyen megkülönböztetés alkalmas arra, hogy végső soron az emberi méltósághoz fűződő alapvető jog sérelmét okozza. Ezért az ilyen megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe és – mivel az általános jogegyenlőségi szabálytól álláspontom szerint a diszkrimináció *expressis verbis* tilalma nem választható el – egyben a XV. cikk (2) bekezdésébe is ütközően alaptörvény-ellenes. *A contrario*, ha a jogszabályban tett megkülönböztetés tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokkal igazolható, a hátránnyal járó különbségtétel is alkotmányosnak minősül.

- [82] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmával kapcsolatos elvi érvelés tartalmával azonban nem értek egyet.
- [83] Mint arra fentebb utaltam, álláspontom szerint a jogegyenlőségi szabály és a hátrányos megkülönböztetés – az Alaptörvény említett rendelkezésében rögzített – tilalma szorosan összefüggő, egymástól teljesen elkülönülten nem vizsgálható alkotmányos előírások. A XV. cikk (2) bekezdése – a „vagy egyéb helyzet szerinti” kitételeből következően – nem ad taxatív felsorolást azon tulajdonságok vonatkozásában, amelyek tekintetében különbségtétel alkotmányosan nem tehető. A felsorolás nézetem szerint kiemel ugyan bizonyos lényeges – az Alaptörvény szellemiségéből következően kiemelten védett – tulajdonságokat, jellemzőket, állapotokat, ez azonban (kétségtelen garanciális jelentőségén túl) tartalmát tekintve az (1) bekezdésben foglalt rendelkezés egyik lényeges elemét kibontó, annak alkalmazását elősegítő részletszabálynak tekinthető. A külön nevesített alkotmányosan védendő jellemzők sora ugyanakkor éppen az említett „egyéb helyzet szerinti” kitétel okán nem vezethet az emberre jellemző tulajdonságok valamely közös vonás szerinti kategorizált, szűkített értelmezésére, meghatározására. Ebből (is) adódóan nem tudom támogatni annak – az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatába egyébként ez idáig szervesen be nem épült – tételnek az abszolutizálását, miszerint „[...] a diszkriminációtílalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.” (3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]). Az alkotmányos klauzula funkciójának „elsődleges” iránya ugyanis nézetem szerint nem zárhatja ki a diszkrimináció tilalmának tágabb (ha úgy tetszik „másodlagos” irányultságot is magában foglaló) értelmezését.
- [84] Itt jegyzem meg, hogy ez a megközelítés az ember lényegi tulajdonságai tekintetében azért sem aggálytalan, mert a XV. cikk (2) bekezdésében nevesített

tulajdonságok teljes köre sem tekinthető olyannak, amely „tetszés szerint” ne lenne megváltoztatható. Az Alaptörvény rendelkezései (és nemzetközi dokumentumok) által is védett vallásszabadság például mindenki számára biztosítja a vallás szabad megválasztásának és megváltoztatásának jogát is, amellyel élve – bár kétség kívül nem általánosnak tekinthetően, de akár történelmi példákkal is alátámasztottan nem elhanyagolható számban fordul elő, hogy – bárki korábbi vallási nézeteit megváltoztatva egy másik vallást fogadhat el sajátjának. A felsorolásban említett politikai vagy más véleményüket az egyének a mindenkori társadalmi-politikai események hatására, vagy akár azoktól teljesen függetlenül szintén belátásuk szerint változtat(hat)ják. A vagyoni helyzet szintén nem tekinthető az egyén szempontjából változtathatatlan jellemzőnek; az akár külső tényezők, akár saját akarat-elhatározás következtében – rövid időn belül is – jelentősen megváltozhat.

- [85] Amint az e rövid kitekintésből is kitűnik, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése rendelkezéseinek, az abban foglalt „egyéb helyzet szerinti” kitételnek a szűkítő értelmezése nem csak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, de az említett rendelkezések tartalmának logikai értelmezésével, továbbá – álláspontom szerint – az Alaptörvény szellemiségével is ellentétes lenne. A diszkriminációtilalom ezen felfogásának meghonosodása az Alkotmánybíróság gyakorlatában véleményem szerint visszalépést jelentene a korábbi alkotmányos szabályozás lényegi tartalmának kibontásával elért, és az alkotmányozói akarral érinteni nem kívánt védelmi szinthez képest, amit a magam részéről nem tartok támogathatónak.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [86] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [87] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, ezért annak indokolásával sem.
- [88] A határozat rendelkező részével mindenekelőtt azért nem értek egyet, mert az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet vizsgált szabálya a költségvetési törvényben tervezett közvetlen kifizetést érint. Az indítványozó bíró nem hivatkozott az élethez és az emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogra, illetve a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokra. Mivel a határozat indokolásában írtakból nem következik, hogy a kormányrendelet szabályának esetleges megsemmisítése miért nem hatna ki a költségvetési törvényre, így álláspontom szerint a bírói kezdeményezést tárgya és az abban hivatkozott alaptörvényi rendelkezések miatt az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében írt eljárási tilalom alá esőnek kell tekinteni. A kezdeményezést ezért vissza kellett volna utasítani.
- [89] Az indítvány továbbá nem hozza összefüggésbe alapjoggal a XV. cikk (1) és (2) bekezdését. A XV. cikk (1) bekezdésének általános egyenlőségi szabályként értelmezésével nem értek egyet. Ebből következően álláspontom szerint – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében írt eljárási tilalomtól függetlenül is – az indítvány visszautasításának lett volna helye.
- [90] Az érdemi elbírálás akadályainak figyelmen kívül hagyása mellett sem tartom elfogadhatónak a határozat rendelkező részét. Érdemi elbírálás esetén ugyanis a kormányrendelet érintett szabályát meg kellett volna semmisíteni. Az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése szerint ugyanis az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. A Nemzeti hitvallásra tekintettel viszont semmilyen körülmények között nem fogadható el a szocializmus mint nem alkotmányos rendszer két szakaszra osztása, amely viszont a határozat indokolásából következik. A Nemzeti hitvallás szerint az 1944. március 19-én elveszített állami önrendelkezés visszaállítása, ezzel az új demokrácia és az alkotmányos rend kezdete 1990. május 2-a.
- [91] Mindaz, ami a két időszak között történt, fogalmilag nem lehet alkotmányos, még ha formailag jogszerűnek is kell tekinteni. A Nemzeti hitvallásban megjelölt két időpont közötti egyes jogszabályi rendelkezések – így az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény is – csak az Országgyűlés 1990. május 16-ai ülésnapján elfogadott, a Magyar Köztársaság Alkotmányának

módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvényre tekintettel, utólagosan minősülnek alkotmányosnak. Az ideiglenes Alkotmányt ugyanis annak módosításával az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom érvényesnek ismerte el. Ez azonban csak az ideiglenes Alkotmányra és az abban szabályozott jogintézményekre vonatkozik, nem pedig általában az 1944. március 19. és 1990. május 2. közötti időszakra.

- [92] Vitathatónak tartom ugyan a „rendszerváltozás a legalitás alapján ment végbe” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81] elvet, amely a nem alkotmányos és az alkotmányos állami berendezkedés közötti jogfolytonosságot elismerve bizonyos mértékben legitímálta a megelőző nem alkotmányos korszakot. Mindaddig azonban, amíg ennek ellenkezőjét az Alkotmánybíróság nem jelenti ki, az elv jogkövetkezményeire is tekintettel kell lennie. Nem tartom ezért elfogadhatónak az *ex gratia juttatásra* vonatkozó szemléletet. Ha ugyanis elfogadjuk a legális átmenet elvét, akkor az újra alkotmányos alapokon nyugvó állam nem *ex gratia* biztosít juttatásokat a korábbi, nem alkotmányos korszak áldozatainak, hanem felelőssége alapján, hiszen a jogfolytonossággal a felelősség is átszáll rá.
- [93] Végül az Alaptörvény U) cikkének (9) bekezdésével sem lenne ellentétes a kormányrendelet vizsgált szabályának megsemmisítése, mert a szocializmus két szakasza közötti megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének kimondása folytán az Alkotmánybíróság nem új kárpótlási jogcímet kreálna, hanem csak a kormányrendelet személyi hatályát bővítené ki (megszüntetve ezzel a hátrányos megkülönböztetést).

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye

- [94] Nem értek egyet a határozatban foglaltakkal.
- [95] Álláspontom szerint az indítványt érdemben el kellett volna bírálni, és a kormányrendelet érintett szabályát meg kellett volna semmisíteni.
- [96] Ebben a vonatkozásban részben osztom *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményét. Nézetem szerint az Alaptörvényből, ezen belül a Nemzeti hitvallásból nem vezethető le olyan értelmezés, amelynek alapján az 1944. március 19. és az 1990. május 2. közötti időszak jogi értelemben kettő, vagy több

szakaszra lenne osztható. Egyetértek azzal is, hogy az Alaptörvény U) cikkének (9) bekezdésével nem lenne ellentétes a kormányrendelet vizsgált szabályának megsemmisítése, mert a szóban lévő „két szakasz” közötti megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének kimondása folytán az Alkotmánybíróság nem új kárpótlási jogcímet kreálna, hanem csak a kormányrendelet személyi hatályát bővítené ki (megszüntetve ezzel a hátrányos megkülönböztetést).

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1840/2014.

